

农村金融制度变迁时期的非正规金融探析

林乐芬 林彬乐

内容提要：农村非正规金融的产生源于制度供给与制度需求之间的缺口。本文着重分析了非正规金融的形成特点、形式及存在的缺陷，提出了对非正规金融的疏导策略——即在农村金融制度变迁时期适当放宽对农村金融业的限制和农村市场准入，完善监控体系和法制结构，发展民间中小金融机构。

关键词：农村金融 制度变迁 非正规金融 疏导策略

农村金融体制改革以后，我国农村金融领域中形成了以合作金融为基础，商业金融、政策金融分工协作的服务新格局，农村金融机构的管理体制有了较大的完善。但是，在农村资金借贷利率、信贷管理等方面较突出的改进的背后，农村金融抑制仍然明显存在于农村经济中。与此同时，农村的非正规金融活动也以各种形式以隐蔽的方式活跃在广大的农村中。目前在农村金融制度变迁时期，如何加快金融深化，在金融深化的过程中规范非正规金融，已成为农村金融制度创新中引人注目的问题。

（一）

农村经济体制改革以后，原来单一的农业经济格局被打破，农、林、牧、副、渔、乡镇企业、交通运输、商业和饮食业等各行各业在农村迅速发展。这种多元的农村经济格局的建立迫切要求建立起一个比较完善的、以合作金融为基础的商业性金融和政策性金融分工协作的农村金融体系，以便通过多元的渠道实行资金融通。这是一个制度变迁的过程。但是，制度供给落后于制度需求的非均衡矛盾并未解决，制度供给不足仍非常突出，农村金融抑制正是在这种背景下产生了。

1. 农村居民、企业的资金借贷特点

根据有关资料调查统计分析，我国的农村居民在资金借贷上主要表现出以下几个特点：

（1）借款逐渐依赖非正规金融渠道。这是从正规金融机构获取贷款机会较少的选择行为。从2000年3月29日至4月4日对温州农村民间借贷的调查

中，我们可以看出社会资金供需矛盾突出是选择非正规金融渠道的重要原因。温州的民营经济发展迅速，资金需求量大，而金融机构贷款难以满足其发展需要。据对乐清、虹桥、蒲岐、苍南、龙港、金乡、炎亭的私企、个体经营户的问卷调查，66户私营企业共投入资金28455万元，其中银行贷款7602.5万元，仅占26.71%；在调查的66户中，有民间借贷53户，占80.3%，民间借贷相当于金融机构贷款总额的58%，占全部投资总额的15.5%（见表一）。

（2）农村居民放款表现出较突出的情结关系。以抵押担保或者合同方式建立借贷关系的比较少，更多的是信用借贷（建立在道德基础上的隐性合同）。因为借贷双方大多是亲朋好友，街坊邻居，彼此熟悉，相互信任。在有民间借贷的53户中，只有5户采用抵押担保方式，48户都是采用信用借贷。

（3）信用合作社是农村居民金融活动的主要金融中介。农村居民对正规金融渠道仍然有较强的依赖，只是在正规金融渠道无法满足其资金需求和金融服务要求的情况下，才形成对非正规金融的依赖。

2. 农村经济发展中的金融抑制的特征和影响

农村居民及企业的资金借贷行为表现出的复杂性正是根源于农村的金融抑制。完善农村金融体系是一个长期的过程，在这个过程中，已有的金融不可避免地表现出深厚的影响。

（1）农村金融市场开发深度仍然有限。在农村信用合作社与农业银行彻底脱钩、农业发展银行的机构下伸以后，虽然在农村金融市场上形成了农村信

用合作社、农业银行、农业发展银行“三足鼎立”的局面,但对中国大多数地区的农村居民而言,面对的仍然仅是农村信用合作社。一是中国农业发展银行主要从事农副产品的收购贷款、商品粮基地建设贷款、农村基建贷款,不与个体农户发生信贷业务;二是中

国农业银行在很多乡镇以下地带,较少设分支机构。在农村信用合作社因种种原因不能满足农村居民资金需求的时候,农村居民只能更多地依赖于非金融渠道融通资金。

表一 温州民间借贷情况问卷调查汇总表 单位:万元

户 数				66 户				所属乡镇				虹桥、蒲岐、金乡、炎亭、龙港							
经营投资、借贷情况								投入资金 总额				其 中							
												金融机构借款总额				民间借贷总额			
				目前				28455				7602.5				4409			
				最高时				31518				9044.5				4681			
最低时				22101				5366.5				1750							
民间 借贷 方式	信 用				个人担保				房产抵押				其 他						
	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比			
	48	90.6%	3879	87.9%	4	7.5%	230	5.2%	1	1.9%	300	6.8%	0	0	0	0			
民间 信贷 从事 经营 行业	办 厂				开 店				养 殖				其 他						
	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比			
	24	36.4%	310	70.5%	13	19.7%	698	15.8%	12	18.2%	366	8.3%	4	6.1%	235	5.3%			
民间 借贷 用途	生产经营				建房购房				买 摊 位				其 他						
	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比	户数	占比	金额	占比			
	42	79.2%	4004	90.8%	0	0	0	0	2	3.8%	70	1.6%	9	17.0%	335	7.6%			

(2) 信贷管制的解除并没有带来农村金融机构信贷规模的扩张。1998 年开始,中国人民银行对各商业银行不再实行信贷规模控制,而是实施资产负债比例管理,农村信用合作社与各商业银行一样,可以根据其负债规模来安排资产扩张行为。但是,一方面,大多数的农村信用合作社面对资产质量低下的困扰,为了减少贷款的风险,要么“惜贷”,要么提高对贷款对象的质量要求,要么片面强调贷款抵押和担保;另一方面,为数众多的农村信用合作社高负债经营,资产负债比例已经远远超过人民银行对资产负债比例管理的要求,资产扩张被严格限制。结果必然是抵押能力本来就有限的农村居民,不能利用农村信用合作社的信贷资金来促进经济发展。在自有资金不能满足生产和生活需要时,只有求助于非正规金融。

(3) 农村居民能够参与交易的金融商品有限。因为存在金融抑制,农村金融市场的发展远远落后于城市金融市场,在农村金融市场上的交易手段落后,现代化的有价证券交易系统根本不可能延伸到农村乡镇。金融投资渠道的单一使为数不少的农村居民

不得不冒较高的风险将其储蓄资金通过民间渠道贷给个人。农村企业的资金来源在很大程度上依靠自我积累和民间借贷。

(4) 农村信用合作社存在“农户存贷款余额增长趋势剪刀差”。农村正规金融组织资金来源与运用上的“存差”越来越大,农村资金运用严重不充分,首先表现在农村信用合作社从农户吸收的储蓄存款在农村信用合作社的存款总额中所占的比重不断增长的同时,农户从农村信用合作社所获得的贷款占农村信用合作社贷款总额的比重却在不断降低。农民以净存款人的身份为其它经济部门贡献了金融剩余。

(二)

伴随着金融抑制而产生的农村非正规金融是处于国家货币政策宏观调控和人民银行监管之外的由民间自发推出的金融活动。作为一种制度安排,它对中国金融制度的变迁有着特殊的意义,是体制内金融制度(国有银行和信用社)所提供的信贷供给不能适应体制外产出增加(农村非公有制经济发展)的金融需求而不断内生出来的,成为农村非公有制经济

部门筹集资金的重要渠道。

1. 非正规金融的形式

(1) 传统形式。在农村主要有:民间金融机构、集资、直接借贷。“民间”意味着个人参股,互惠互助的合作体制。在上个世纪80年代和90年代,民间金融机构的主要形式有农村基金会、城市信用社以及农村金融服务社。它们的名称五花八门,比如“工会互助基金会”、“股份合作基金会”、“老年协会基金会”、“残联福利基金会”、“金融服务社”、“农村合作基金会”等等。据统计调查,1998年,浙江临海市全市共有100多家各类基金会,其中,经农业行政主管部门批准设立的农村合作基金会25家,未经农业行政主管部门批准擅自设立的基金会75家。

(2) 新形式。以票据为载体的民间融资形式在温州市苍南县龙港镇出现,并有相当规模。票据持有人为了在票据到期之前取得现款,向票据需求人贴付一定利息后进行票据与现款的交易。双方之间没有任何的商品交易基础,视票据票面金额、期限,双方约定不同利率,期限越长利率越高,票面金额则是需符合购买者的需要。一般月利率在0.3%—0.4%之间。龙港镇2000年承兑汇票民间交易的交易额约有3亿元。

2. 非正规金融的特点

跟正规金融相比,非正规金融在一些方面具有独特的优势而影响颇大。因为非正规金融的产生是借贷双方追求各自利益最大化的产物,因此它更多地体现了市场机制的特点,这主要是:

(1) 方便灵活。不需要或者很少需要各种审查审批手续。比如,在温州,大量的个私企业不具备银行贷款的基本条件,农村大量存在的作坊型家庭企业很难拿出一份符合商业银行要求的财务报表,更不用说要符合银行贷款的信用要求了。对个私企业,各银行现在推出的贷款一般都要求办理抵押,在实际操作中抵押贷款的运作空间受到了一定的限制。有效抵押物数量有限,企业机器设备不能抵押;许多企业厂房是在宅基地上建设起来的,无法得到符合银行要求的房产证;个私企业业主个人住房由于地处乡镇,价值不高,即使抵押取得贷款也无法满足生产需要。

(2) 利率灵活且与银行相比较。农村非正规金融一般是建立在血缘、地缘的关系基础上,所以如此是因为要克服借贷过程中的信息不对称问题和履行合约问题,但是它的利率通常都高于正规金融部门

的水平。根据温州民间信贷调查的结果,民间借贷的利率由借贷双方自行协商,自由浮动,差异明显,其高低与借款人的经济实力、资信状况、关系远近及借款时间、借款区域密切相关,一般分为三个档次(月利率):8‰—10‰、10‰—12‰、12‰—15‰,借款人的经济实力越强,资信越好,关系越近,借款利率就越低。此外,上半年的融资利率高于下半年的,风险大的产业、行业融资利率高于风险低的产业、行业,经济富裕地区融资利率低于经济落后地区,这也体现了资金使用的边际效率递减原则。加之,农村非正规金融部门规模小,不仅要考虑借款人项目的风险而且要考虑遭受政府严厉处罚的风险,信用、处罚风险都极大,因此高利率的部分事实上也可看作是对非正规金融风险的补偿。

3. 非正规金融存在的缺陷

与正规金融相比,非正规金融显然在组织方式、运作机制、对行为当事人的约束等方面具有许多非正式、不规范的特征。

(1) 组织制度不规范。比如合作基金会虽名为股份合作制,但实际上没有或几乎没有固定的股本金,实际上没有固定的或真正的股东,从而成为“没有真正的所有者”的信用机构。

(2) 内部经营管理较为混乱。一些组织没有建立规范的内部控制制度,没有严格的财务管理及审计稽核制度,其筹资、征信、信息处理、信用审核、授信、期限转换、风险承担等能力低下,人员素质也不高。此外,非正规金融机构不提取存款准备金和呆帐准备金以抵御风险,因此经营风险极大。

(3) 相当一部分信用活动不规范。农村非正规金融部门随着组织规模的扩大,参与人数的增加,使得信息不对称日益严重。由于缺乏对每笔贷款贷前、贷中、贷后严格的调查,在贷款者对借款者的信誉及贷款用途难以知晓及控制时,便会使农村非正规金融风险加剧。往往一些用途不好、效益不好、不符合国家产业政策的投资项目被银行卡住以后,非正规金融便为其融通资金,使国家的调控手段大打折扣。一些民间金融机构从一开始就是有先天的痼疾,脱离了中央银行的监管,业务经营存在不规范,如高息揽存,盲目贷款。

(三)

我国广大农村及小城镇,在50余年来的不同历

史时期兴起了多种服务于地方的中小金融组织形式,其中主要的有农村信用合作社、农村合作基金会、城市信用社,以及浙江温州地区特有的农村非正规金融服务社。农村非正规金融代表了市场机制的需求,它的产生源于制度供给与制度需求之间的缺口,关键在于疏导、在于解决供求缺口。

积极而有步骤地发展多元化非国有银行组织体系,适当放宽对农村金融业的限制和农村金融市场准入,让多种所有制和组织形式的农村金融企业充分竞争,其合理性在于:

1. 有助于为包括个体、私营经济等在内的非国有经济的发展提供更加充裕的金融支持。地方性的中小金融机构最能充分地利用地方信息存量,容易了解中小企业的经营状况、项目前景和信用水平,容易克服“信息不对称”和因信息不完全导致的交易成本过高。台湾的中小企业是台湾经济的重要支柱,其迅速得以发展的原因之一是得力于台湾中小企业融资体系。

2. 可以通过从外部加大压力和动力,促进国有银行商业化改革进程,有利于各种形式的农村金融机构改善金融服务。鼓励农村民营金融业的发展特别是建立在农村居民购买力资源基础上的规范化的合作金融组织的发展,可以深化储蓄资源的动员,促进农村资金市场均衡利率的形成,排挤农村高利贷活动,使农村金融体制改革的目标模式在竞争中自然而然形成。

3. 从国际上看,只要机制灵活,竞争力强,中小金融组织完全有能力壮大。世界上一些大银行不仅本身由中小银行发展而来,即使在今天,少数的大银行背后,还有许多地方性的中小银行存在,分工协作,提供各种金融服务,保证经济的有效发展。

因此,政府应鼓励农村民营金融业的发展。积极引导那些经营规范、信誉业绩良好的民间金融机构自下而上地重新创建新的金融组织,使非正规金融在农村金融制度变迁中逐步纳入到正规金融体系中,建立一个具有自我发展、自我约束、高效运转、符合农村经济发展的新型农村金融体系。

为此,一是要完善基础性的相关制度和信用基础。创造公平竞争的环境,完善监控体系,加强中央银行对中小金融机构的监管,补充相应的法律法规,完善法制结构。

二是要修订有关法律法规。明确规定民间资本

享有“国民待遇”,可以进入金融领域设立公司制的金融机构。在法律中给中小金融机构留出足够的发展空间,允许通过市场竞争发展壮大,允许上市,允许跨地区设立分支机构等。

三是按市场化原则“准入与退出”。在完善法律的基础上,严格依法“准入与退出”。在准入方面,民间资本可以发起组建金融机构,只要股东人数、资本金、经营者资格及其它有关条件达到法律规定标准,就可以注册登记。金融管理部门只需审核是否达到法律规定的标准。在“退出”方面,金融机构可以依法兼并、联合、重组及自行清盘、关闭。金融监督当局则可依法对风险达到一定程度或者有重大违法违规行为的机构强制进行清理、关闭、兼并和重组。

四是建立存款保险制度和进一步完善担保机制。为中小金融机构开展存款保险业务,这是实行市场化“退出”的必要措施。同时存款保险有助于提升中小金融机构的社会信誉,有利于业务拓展。此外,要进一步完善担保机制,降低担保风险。国外的担保机构一般分为三类:建立中小企业贷款担保基金,主要靠财政注入资金和向社会发行债券,也可以吸引中小企业出资和社会捐资;建立以政府为主体,由地方财政、金融机构和企业共同出资的担保公司;由主管部门牵头成立会员制的互助型担保机构。不管是建立哪一类的担保机构都应按市场化、股份制的原则进行,独立经营、自担风险、自负盈亏。

参考文献:

1. 杜朝运:《制度变迁背景下的农村非正规金融研究》,《农业经济问题》2001年第3期。
2. 何广文:《从农村居民的资金借贷行为看农村金融抑制与深化》,《中国农村经济》1999年第10期。
3. 《温州农村民间借贷情况调查报告》2000年4月。

作者单位:林乐芬,南京农业大学经济贸易学院

210095;

林彬乐,厦门大学经济学院 361005

[责任编辑:吴群]